

A DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL DOS OITENTA : transição e consolidação*

CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO**

Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

Duas sentenças de dois notáveis pensadores delimitarão o tema deste painel. A primeira, de **Max Weber**, pronunciada na célebre conferência *Politik als Beruf*, de 1918, na Universidade de Munique: "*Se fizermos qualquer concessão ao princípio de que os fins justificam os meios, não será possível aproximar uma ética dos fins últimos e uma ética da responsabilidade, ou decretar eticamente que fim deve justificar que meios*". A segunda é de **Norberto Bobbio**, no seu livro *O Futuro da Democracia*: "*A democracia não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas não está à beira do túmulo*" (pág. 9).

Vale a pena - para não decepcioná-los logo no início - que a assertiva de **Bobbio** tenha seus próprios complementos em duas passagens seguintes da mesma obra: "*Enquanto o mundo soviético é sacudido por frêmitos democráticos, o mundo das democracias ocidentais não está seriamente ameaçado por movimentos facistas*" (op. cit. pág. 9); "*Para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo*" (op. cit. pág. 9).

Os últimos anos no Brasil foram abalados por alguns fatos de extrema importância teórica: (a) trânsito lento, gradual e seguro do autoritarismo para a democracia; (b) a elaboração de uma nova constituição; (c) a plenitude da prática democrática; (d) a deterioração inflacionária; (e) os antídotos e a questão democrática.

* Palestra proferida no painel "Teoria da Constituição", na Escola de Comando do Estado-Maior do Exército, 6/4/90.



Todos nós que vivemos concretamente esses patamares da vida republicana sabemos bem o quanto significa para o Brasil a consolidação da democracia constitucional dos oitenta.

Há, de fato, na mais aguda observação de sociólogos e economistas, um enclave na história brasileira: uma perversa desarmonia social, que separa os grandes proprietários e investidores e aqueles que vivem de rendimentos fixos ou salários, criou fórmulas paranóicas na organização do Estado. Primeiro, engendrou um enorme crescimento da burocracia estatal menos para que o Estado cumprisse o seu papel social do que para repartir maiores favores cartoriais em exclusivo benefício dos possuidores de capital: quem mais tivesse, mais teria acesso ao cobertor do Estado. Segundo, sucateou progressivamente a presença do poder público na prestação de serviços essenciais, assim, a previdência social, a saúde, a educação, os transportes de massa.

É evidente que esta distorção do Estado significou também o seu desfalecimento, isto é, cada vez menos os cidadãos acreditam na organização estatal. A aguda perda de credibilidade exatamente no momento do trânsito para a democracia, cria uma circunstância sempre perigosa para esta. É sabido que a democracia só será estável e terá longevidade se vier acompanhada de benefícios substantivos para a população.

Concretamente - e nós não precisamos voltar às teorias sobre o estado de natureza que foram divulgadas, entre outros tantos cientistas sociais, por Rousseau, **Hobbes** ou **Locke** - nós sabemos que o homem, com baixa educação para a cidadania, persegue os seus próprios interesses (*cfr.* **Norberto Bobbio**, op. cit., pág. 11). Ora, se o impacto das demandas por bem estar social não encontra nenhuma resposta eficiente do Estado, claro está que a população tende a rejeitá-lo, tornando-se caldo de cultura para qualquer tipo de aventura, no vento dos messianismos de toda sorte.

No caso brasileiro, vencida a chamada distensão lenta, gradual e segura, conduzida pelo Presidente Ernesto Geisel, a elaboração de um novo pacto constitucional e a plenitude da prática democrática foram acompanhadas pelo descontrole do processo inflacionário subsequente à grande frustração pelo insucesso do plano cruzado. O que se viu foi uma avalanche incontrolável representada pelo salve-se quem puder, na busca enlouquecida de vantagens a todo custo para a sobrevivência. No meio da avalanche sucumbem necessariamente os valores democráticos, ou seja, o importante não é assegurar a consolidação da democracia constitucional, mas, sim, a procura pela salvação individual. Houve, psicanaliticamente, uma liberação dos instintos em detrimento da ordem social. Repartir sacrifícios sem a credibilidade do Estado, é absolutamente impossível. Pouco importa a apresentação de índices de crescimento econômico com o aumento das exportações, e, em consequência, o saldo favorável da balança comercial, com a elevação das taxas de emprego, ou o aumento da safra agrícola. O que vale é a redução do poder de compra dos salários, a remarcação irresponsável de preços, a galopante presença de capitais no mercado financeiro - a chamada ciranda das aplicações - sabotando a presença de capitais em investimentos produtivos. O trágico é que ao lado dos especuladores de sempre, estão, também, alguns segmentos da classe média que transformam a poupança em salário adicional, queixosos e agradecidos pelas altas taxas de inflação.

Esse cenário de tantas angústias foi mantido sob razoável estabilidade, apesar do perigoso nível de degradação em que se encontrava, próximo à explosão, pelo próprio valor que ameaçava: o regime democrático. Como define **Bobbio**, *"por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados"* (op. cit., pág. 12). Pois foi exatamente este "conjunto de regras de procedimento", inscrito na Constituição de 1988, e, portanto, no rol dos valores da democracia,

que venceu a realidade social representada pela descrença da população no Estado, e, assim, liberada para o que desse e viesse, dominando-a e controlando-a pela perspectiva - também esperança - de permitir ao cidadão ser co-responsável na formação das decisões de interesse geral.

Foi sem sombra de dúvida uma vitória importante. Contudo, esta vitória deve ser encarada sob reservas, na permanente advertência contra a sua forma paroxística.

O governo eleito pela primeira vez no sistema da maioria absoluta, que aperfeiçoa a legitimidade da democracia representativa, assume com compromissos que respaldaram o voto popular que recebeu. O impacto inicial do plano de estabilização econômica, alcançando um elenco de medidas tão amplas quanto a reforma monetária, como o já famoso aperto de liquidez, a demissão de funcionários públicos, a prisão de donos de supermercados e gerentes de banco, a liberação de importações, entre tantas outras, foi recebido pela opinião pública de modo alarmantemente favorável, beirando à unanimidade nacional. Mesmo os acuados especuladores, assim como os personagens habituais do jet set mundano, engrossaram os aplausos. E as oposições ortodoxas, por algumas de suas vozes especializadas, não deixaram de defender a integridade do plano, ainda que com propostas de aperfeiçoamento.

Democraticamente eleito, o governo assumiu uma conhecida postura na história dos povos - em seus episódios de caos e salvação -, assim, a de que a sua legitimidade isolada era maior que a das instituições. A forma das Medidas Provisórias para tudo foi atravancar o Congresso Nacional combalido pelo desgaste da propaganda contra a modorra parlamentar nos meandros da fisiologia e das mordomias. A versão desfavorável valeu mais uma vez para abater a instituição, sem que os olhos dos detratores fossem lançados mais ao longe, isto é, no suporte democrático do Estado. Como se sabe, e ainda aqui vale lembrar **Norberto Bobbio**, *"o estado despótico é o tipo ideal de estado de quem*

se coloca do ponto de vista do poder; no extremo oposto encontra-se o estado democrático, que é o tipo ideal de estado de quem se coloca do ponto de vista do direito" (op. cit. pág. 13). É preciso não esquecer a advertência de **Hannah Arendt** sobre o modo perturbador pelo qual os regimes totalitários tratam a questão constitucional. A posição inaugural do governo foi a de embrulhar-se na própria legitimidade, com o sinal da irretocabilidade da famosa estrutura do plano - considerado perfeito, abrangente, de salvação nacional - desconhecendo a disciplina constitucional que reparte a competência legislativa, guardando para o Poder Legislativo, todavia a de dizer a última palavra. No pacote do prestígio popular não estava, porém, a questão democrática.

É por meio da questão democrática que se retoma o ensinamento de **Max Weber**. O mestre que nasceu em Erfurt, na Turíngia, na segunda metade do século XIX, filho de um jurista, ensinou que *"nenhuma ética do mundo nos proporciona uma base para concluir quando, e em que proporções, a finalidade eticamente boa 'justifica' os meios eticamente perigosos e suas ramificações"*.

Em uma democracia constitucional o limite ético das políticas públicas é a questão democrática. Tenha-se por tal o respeito absoluto à constituição. O Estado não absorve pelo condão da legitimidade de sua organização, baseada na representação popular, poderes maiores do que a ordem jurídica nascente da constituição autoriza. Antes de validar-se o resultado de qualquer política pública nascida da concentração de poderes, impõe-se preservar a vitalidade das instituições, que, fortes, servem de freios e contra-pesos umas das outras. E a garantia por elas representada não pode oscilar ao talante dos humores, por exemplo, da opinião pública, favoráveis ou contrários, a esta ou àquela providência. E, nesse preciso sentido, no caso brasileiro, quando o governo retirou as Medidas Provisórias que autorizavam a prisão de diretores ou gerentes de bancos e supermercados, ele foi sensível ao limite ético supra referido,

pois que se não pode tipificar crime por lei resolúvel, como unanimemente insistiram eminentes juristas. Sabe-se quantos privilegiados cometeram abusos, mas não se pode condená-los sem o **due process of law** sob pena de passarmos sobre a questão democrática, na violação da regra jurídica constitucional. O respeito ao limite ético tem uma vantagem pouco apreciada: é que aplicando a lei como ela é ao adversário de hoje, estamos garantindo o seu primado, e, com isso, estamos defendendo a paz social e protegendo todos os cidadãos.

Friedrich A. Hayek, que recebeu ao lado de **Gunnar Myrdal** o Prêmio Nobel de Economia de 1974, que passou pelas cátedras da London School of Economics e da Universidade de Chicago, foi muito preciso ao considerar que *"a justificativa clássica da liberdade em questões econômicas baseia-se no postulado tácito de que a supremacia da lei deve orientar a política de governo nessa e em todas as outras esferas"*.

A lógica de tal limite ético está apoiada em um conceito fundamental para a vida das democracias: a cidadania como cultura da sociedade. Seguramente, todos concordam com **Bobbio** que a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática. Mas tem sido comum, e o próprio **Bobbio** parece acreditar nisso, confundir-se a educação para a cidadania com o exercício da participação política ou o exercício do voto. Vem à baila, por exemplo, o argumento recém utilizado por Fidel Castro em sua viagem ao Brasil, de que em muitas democracias consolidadas há uma notável marca da apatia política; às vezes em torno de 50%, dentre aqueles que têm direito ao voto. Eu gostaria de poder espancar esta confusão danosa para a vida das democracias.

Embora o exercício do voto integre o conceito de cidadania, o seu não-exercício por vontade própria também integra, e com igual força. O relevante é que no conceito de cidadania, ou mais precisamente, na

educação para a cidadania, o valor essencial é o respeito às instituições, a começar pelo direito do povo de criá-las de acordo com as regras que ele próprio define. A máxima notável da cidadania é que o cidadão é maior argumento que a autoridade, pela igualdade de todos perante a lei, e, por isso mesmo, pela submissão de todos à ordem jurídica livremente criada. Ordem jurídica livremente criada quer dizer criada com a participação formal e institucionalizada de todo o povo. Ainda aqui urge não misturar o primado da lei com o exemplo oferecido por **Hannah Arendt** sobre os primeiros anos do nazismo quando foi desencadeada uma avalanche de leis e decretos, sem que os nazistas se dessem ao trabalho de abolir oficialmente a Constituição de Weimar.

A cidadania como cultura da sociedade significa um enraizamento social dos valores da democracia. Esses valores é que são permanentes, ainda que a própria democracia possa ser transformada.

Este ideal acompanhou sempre o longo e penoso processo de elaboração das chamadas declarações de direitos. Sem medo de errar pode-se dizer que a constitucionalização dos Estados foi uma conquista das liberdades individuais frente ao poder absoluto dos governantes. E é exatamente por essa razão que as declarações de direitos são uma parte essencial de todas as constituições. Elas contêm uma enumeração dos direitos fundamentais dos cidadãos. O Bill of Rights inglês, de 1688, e a Declaração dos Direitos do Homem, de 1948, adotada pela terceira sessão da Assembléia Geral da ONU, dão a medida de que em todos os tempos o eixo da constitucionalização dos Estados é a prestação dos direitos individuais.

Entretanto, ao tratar da educação para a cidadania, o que temos de considerar é a realidade prática do exercício, da consciência social de tais direitos, respeitados e, pois, exercidos em uma dada ordem jurídica.

A consciência de cidadão só prolifera quando a sociedade é organizada democraticamente e, por isso, define os meios e modos para que o homem todo e todos os homens sejam eficazmente garantidos contra o arbítrio do poder do Estado.

Somente quando a sociedade cultiva o valor da democracia ela é capaz de proteger-se. E ela só cultiva o valor da democracia quando, efetivamente, opta pelo primado da lei.

E, concluindo, podemos extrair as lições aprendidas das duas sentenças da abertura: os fins não justificam os meios; a democracia não está à beira do túmulo.

Afinal, como ensinou certa vez **Karl Popper** o que distingue essencialmente um governo democrático de um não-democrático é que apenas no primeiro os cidadãos podem livrar-se de seus governantes sem derramamento de sangue.

Índice onomástico

ARENDT, HANNAH – 5, 7

BOBBIO, NOBERTO – 1, 2, 3, 5, 6

CASTRO, FIDEL – 6

HAYEK, FRIEDRICH A. – 6

HOBBS – 2

LOCKE – 2

MYRDAL, GUNNAR – 6

POPPER, KARL - 9

ROUSSEAU – 2

WEBER, MAX – 1

WEBER, MAX – 5

Referências bibliográficas

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

Índice Alfabético-remissivo

DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL DOS OITENTA – 1 e s.